

## ～ 国際協力の現場から ～

### モンゴル・調停制度強化プロジェクト

JICA長期専門家・弁護士

岡 英 男

#### 1 プロジェクトの概要

私は、2010年5月から、モンゴルの首都ウランバートルにあるモンゴル最高裁判所に派遣されています。モンゴルに長期派遣される法整備支援分野でのJICA専門家としては3代目となります。モンゴルでは、最高裁判所をカウンターパートとする「調停制度強化プロジェクト」のアドバイザーとして、裁判所に調停制度を導入するという仕事をしています。

現在、モンゴルの裁判所では、調停が行われていません。したがって、どんな軽微な事件であっても、訴訟手続を経る必要があります。モンゴルでは最近離婚事件が増加傾向にあります。簡単な離婚事件であっても、必ず口頭弁論を開いた上で判決まで行う必要があります。

訴訟以外の選択肢がない現状のモンゴルの裁判制度は、当事者にとっては時間及び金銭面でのロスが大きく、裁判所にとっては事件数の増加に伴って裁判官を始めとする裁判所職員の負担が増加するという欠点があります。

訴訟以外の選択肢として調停を導入することによって、こうした現状を打開して、国民の利益を図り、裁判の効率化を実現することが期待されています。



#### 2 モンゴルの法整備支援の経緯

JICAによるモンゴルの法整備支援は、1994年に、民法改正についての助言を行うため短期専門家が派遣されたのが始まりです。JICAの法整備支援のうち日本国内で著名なのはベトナムへの支援だと思いますが、ベトナム司法省からの要請で民法起草に対する助言等を行う短期専門家がベトナムに派遣された時期が、モンゴルの法整備支援の始まりと同じ1994年です。つまり、モンゴルは、もっとも初期の段階からJICAの法整備支援が行われていた国だといえます。

その後、1998年には土地の私有化を見据えた登記セミナーが開催されました。2004年か

ら2006年には法制度整備分野の長期専門家（弁護士）が派遣されました。この長期専門家の赴任期間中に、JICAの支援の下、これまでモンゴルには存在しなかった判例集の出版、立法能力向上のための研修、弁護士会調停センターの設置などが行われました。

さらに、2006年から2008年にかけて長期専門家（弁護士）が派遣され、法務内務省（モンゴル弁護士会）と共同で「モンゴル弁護士会強化プロジェクト」を実施しました。具体的には、弁護士名簿作成支援、弁護士会報作成支援、弁護士法改正の支援、弁護士会調停センターの活動支援、調停人の養成支援などを行いました。

これら2人の長期専門家が行ってきた活動が、現在私が携わっている「モンゴル調停制度強化プロジェクト」の実施につながっています。「モンゴル弁護士会強化プロジェクト」の終了と前後して、モンゴル国政府より、最高裁判所を中心に調停制度を取り入れていくための支援が新たに要請されました。これは、JICAの支援を通じて2006年に設置された、弁護士会調停センターの活動を知った最高裁判所からの「調停制度を裁判所に取り入れることができないか」との提案によるものでした。

それを受けて、2010年5月から、私が長期専門家として派遣され、「モンゴル調停制度強化プロジェクト」が始まりました。このプロジェクトは、以上の経緯からも御理解いただけたと思いますが、正に、諸先輩方の肩の上に乗っているプロジェクトと言えるように思います。本プロジェクト実施に至るまでの支援のステップ・アップを見ると、時間をかけて、その国に適合した法制度を整えていくことの重要性を改めて意識せざるを得ません。一つ一つ積み重ねながら現在まで引き続き実施されているという点で、モンゴルの法整備支援は、大変奥深いものだと思います。

なお、現時点（2010年10月時点）で、モンゴルの裁判所に対して法整備支援を行っている国際機関としては、JICAのほか、ドイツのGTZ（ドイツ技術協力公社）及び同じくドイツのハンス・ザイデル財団があります。ドイツのプロジェクトでは、裁判事務に対するモニタリングや、裁判所職員の各種研修などが行われています。

### 3 プロジェクトの目標

モンゴル全土の裁判所に調停制度が導入されるというのがプロジェクトの最終目標ということになるのですが、今回の「調停制度強化プロジェクト」は、全国展開までの準備期間と位置付けられています。そこで、2年6か月間が予定されている私の赴任期間内には、



次の4つの目標を達成することが求められています。

プロジェクトの一つ目の目標は、モンゴル国内に2か所のパイロットコートを設置し、そこで調停が実際に行われることです。

パイロットコートの場所は既に候補地が決まっており、1か所は首都ウランバートルの一地区であるバヤンズルフ区の第一審裁判所です。バヤン

ズルフ区は、首都ウランバートル市の東側に位置する区域です。この地域は、近年、郊外から首都への人口流入によって人口が急増しており、裁判所における事件数の増加が問題となっています。

もう1か所のパイロットコート候補地は、首都ウランバートルから北に200キロメートルほど離れた場所に位置するダルハンという都市の第一審裁判所です。ダルハン市は、モンゴル第2の都市（人口約12万人）です。ここは、モンゴル人の中では美人が多いと評判の土地だということです。ダルハンの裁判所では、事件数のうち、家事事件の占める割合が比較的多いなどの理由から、調停での解決に適した事件が多いと予想されています。ダルハンには、首都からそれなりに距離があるので、後に述べるワーキンググループの会議などには、半日かけてウランバートルまで裁判官や弁護士が集まってくれています。遠方から来る彼らの労力に見合うように、内容の充実した会議を行わなければといつも思っています。

プロジェクトの二つ目の目標は、調停人の資格等が定められ、調停人養成トレーナーや調停人が養成されることです。

この目標については、パイロットコートでの調停の実施と密接に関連しています。現時点（2010年10月時点）で、調停人候補者の公募が終わった段階であり、60名余りの応募者がいましたので、今後は彼らを調停人ないし調停人トレーナーとして養成していくこととなります。

プロジェクトの三つ目の目標は、パイロットコートでの調停業務のモニタリングが行われて、全国的な調停の導入に向けて情報が集積されることです。

これは、パイロットコートで調停が実際に動き出して以降の主要なテーマとなります。

プロジェクトの四つ目の目標は、弁護士会調停センターの機能が強化されることです。

これは、前回、前々回のプロジェクトから直接継続している内容でもあり、先輩方の植えた芽を大きく育てるように、裁判所だけでなく、弁護士会の調停についてもしっかりと支援しなければならないと心掛けています。

#### 4 不安のまま迎えた初会議

これらのプロジェクトの目標を達成するために、何をすればよいのだろうか。私は、赴任当初、自分が何をすればよいのか全く分かりませんでした。一応自分なりに考えてみるのですが、テーマが大きすぎて、イメージすらつかめませんでした。そして、裁判所側に言われるままに、赴任直後に第1回のワーキンググループの会議を迎えました。

ところが、不安のまま迎えたこのワーキンググループ会議で、私はモンゴル側の調停制度導入に対する強い意気込みを感じることができました。とにかく、私に来るのを待ちわびていたという感じがしました。議論すべきテーマを提示するとワーキンググループのメンバーである裁判官や弁護士は、それぞれ積極的に発言し、自分たちで解決案を模索していました。そして、何とか結論を出し、差し当たって行うべきことが次々と見えてきました。

このようなモンゴル側の積極的な協力のお陰で、私の不安は徐々に減っていきました。もちろん、プロジェクトがうまくいくだろうかといった不安は今でも常にありますが、「何とかなるだろう。」と前向きに割り切りながら仕事をするようにしています。

先ほど少し述べましたが、先日第1回の調停人候補者の公募が終了し、弁護士を中心に60名余りの応募がありました。また、2010年9月中旬からは、ダルハンの裁判所では裁判官が自主的に実験的に調停を行い始めています。調停についてほとんど何もないところからここまで、2010年5月から2010年10月初めまでの4か月間（しかも7月と8月は夏休み）で制度づくりを行うというスピード感は、日本では味わえないものだと思います。このようにプロジェクトの進展が早い理由は、モンゴル側が真剣に調停制度の導入を望んでいることにあることは明らかです。プロジェクトを効果的に実施するためには、被援助国からの自主的かつ切実な要望に添った形で実施されることが必要だということを実感する毎日です。

## 5 具体的に何をしているのか？

私の具体的な活動内容ですが、現在はほぼ月に1回のペースで行われるワーキンググループ会議及び月に2～3回程度のペースで行われる小ワーキンググループ会議を中心にスケジュールを組んで活動しています。

ワーキンググループ会議は、プロジェクト全体の意思決定をする会議で、事前に私が作成する進行予定表にほぼ沿って議事が進んでいくのがこれまでの例です。1回の会議時間は2時間程度です。2010年9月末までに4回のワーキンググループ会議を行いました。このワーキンググループ会議のメンバーには、最高裁判事、控訴審裁判所判事、一審裁判所判事、弁護士、国立法律センター教官といった人たちが参加しています。メンバーが所属する裁判所・弁護士会は、ウランバートルとダルハンの両都市にまたがっています。

小ワーキンググループ会議は、例えば「調停人の研修」など特定のテーマで作業を進めるワーキンググループの中の部会で、4名から5名程度で構成されています。ワーキンググループ会議は最高裁判所民事部長が司会・進行役をしてくれていますが、こちらの会議は主に私が司会・進行をしています。

これらの会議の準備としては、必要な調査を行ったり資料を用意したりすることはもちろんですが、それ以外に、会議の組み立て方、具体的には、誰に何をしゃべらせるのか、誰にどの仕事を割り振るのか、誰に何を報告させるのかといったことを考えて、必要に応じてあらかじめ根回しなどもしています。

そのほか、弁護士会調停センターとの打合せを定期的に行うなど、裁判所以外の司法関係者との面会も行っています。また、調停制度導入に際して必要と思われる調査なども実施しています。例えば、先日は、パイロットコート候補地のバヤンズルフ区裁判所に赴いて窓口担当者の業務量を調査しました。訴状の受付や訴訟手続の案内を行っている裁判所情報部という部署の小部屋に入って、一人だけいる係員と丸1日一緒に過ごしました。係員にはさぞや窮屈な思いをさせただろうなと気の毒に思っていたのですが、後から聞くと、

モンゴルの公務員は上級庁による監査を受けることが非常に多らしく、仕事を観察されることには慣れているとのことでした。幸い余り私の存在は気になっていなかったかもしれません。ダルハンに出張したときには、ダルハンの裁判官・弁護士を対象に、調停に関する小セミナーを実施するなどしています。2010年10月末からは公募した調停人候補者に対する研修も始まりますので、研修プログラムの作成や、研修教材の作成といった作業も進めています。

プロジェクト開始から数か月しかたっていませんので断言はできませんが、現在、私が行っている仕事は、コーディネーターのような内容が多くを占めていると思います。いつも、いかにモンゴル側の意見を調整し、根回しをし、やる気を出させ、実際に動いてもらうかといったことを考えて行動しています。

また、「調停制度導入」という非常に大きな課題に対して、現地に常駐する専門家は私一人だけですので、どうしても様々な作業が（もともとの大ざっぱな性格の故もあって）大ざっぱな内容になりがちですし、（もともとの飽きっぽい性格の故もあって）一つの作業に余り時間をかけてもいられないことも多い状態です。しかし、こういった欠点を補うように、国内にはアドバイザーグループを結成していただいております（ICDの森永教官もメンバーに加わっていただいております）、適宜各種のアドバイスなどを頂戴できるので、非常に心強いです。

## 6 法整備支援に携わった感想など

「なぜ、モンゴルの法整備支援の仕事をするようになったのですか？」とよく尋ねられます。私は、2009年12月に、本プロジェクトの専門家募集広告を日弁連のホームページで偶然見るまで、法整備支援という仕事についてほとんど意識したことはありませんでした。当時は、「JICA」という言葉は知っていても、「JICA＝青年海外協力隊」といった程度の認識しかありませんでした。そのような状況でしたので、自分の頭の中で描いていた弁護士としての将来設計にも、当然ながら、法整備支援は入っていませんでした。要するに眼中になかったのです。

たまたま募集広告を見て、「モンゴルなんて行ったこともないし、この機会を逃したら今後行くとも思えない。」と全くの興味本位から応募したのですが、その結果、今モンゴルでこの原稿を書かせていただいています。

だから、冒頭のような御質問には、「モンゴルに引き寄せられる運命にあったからです。」とお答えするようにしています。

法整備支援を始め、実際に援助関係で働いている方々のお話を伺うと、昔から援助に興味を持ち、援助関係で働くために語学の習得を始めとする様々な努力をされてきた方が多いので、このようない



い加減？な経緯で実際に法整備支援に携わらせていただいているというのは大変申し訳なく、恥ずかしく思います。しかし、逆に、ほかの皆様に残れをとらないよう、少しでも皆様に追いつくことができるように努力しようと思っています。

実際にモンゴルで暮らしていると、モンゴルの悪い面も出てきますが、良い面や面白い面もたくさん見えてきます。また、偶然のきっかけで引き寄せられた法整備支援という仕事自体も、スケールの大きいやりがいのある仕事だと感じています。今では、モンゴルに来て本当に良かったと思いながら毎日を過ごしています。

このような気持ちで仕事ができるのは、アドバイザーグループの委員の先生方を始め、ICDの皆様、JICAその他関係者の皆様、モンゴルの皆様に、常に御協力・御指導いただいているからにはほかありません。皆様に感謝しつつ、毎日の仕事をしています。